

Superior Tribunal de Justiça

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1.465.282 - SP (2014/0150679-9)

RELATOR : **MINISTRO GURGEL DE FARIA**
AGRAVANTE : **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**
AGRAVADO : **FAZENDA NACIONAL**
ADVOGADO : **PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL**

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. PROPOSIÇÃO E INTERPOSIÇÃO DE RECURSO ESPECIAL. *CUSTOS LEGIS*. MANIFESTAÇÃO. AUSÊNCIA. NULIDADE. INEXISTÊNCIA. LEGITIMIDADE ATIVA. INEXISTÊNCIA .

1. Segundo a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, entende-se que, "nos termos do art. 5º, § 1º, da Lei n. 7.347/1985, a falta de intervenção do Ministério Público como fiscal do Direito, na Ação Civil Pública por ele mesmo proposta, não gera nulidade, mormente em razão do princípio da unidade. Julgados: AgRg no REsp. 1.385.059/RJ, Rel. Min. Benedito Gonçalves, DJe 11.9.2014; REsp 814.479/RS, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, DJe 14.12.2010" (AgInt no REsp 1.699.923/MG, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 25/03/2019, DJe 03/04/2019).

2. É pacífica a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que, nos termos do disposto no art. 1º, parágrafo único, da Lei n. 7.347/1985, o *Parquet* não possui legitimidade para propor ação civil pública com o fim de discutir interesses relacionados à matéria tributária.

3. Deve ser observada a especial distinção entre causa de pedir e pedido, de modo que tão somente quando o pedido versar tema de natureza tributária – e não a causa de pedir – reconhece-se a ilegitimidade do Ministério Público para ajuizar ação civil pública.

4. Hipótese em que o acórdão regional recorrido acertadamente não reconheceu a legitimidade ativa do *Parquet* para o ajuizamento de ação civil pública com a finalidade de discutir a ocorrência de hipótese de dedução da base de cálculo do imposto de renda (gastos efetuados com instrução pelo próprio contribuinte ou seus dependentes – aquisição de livros, cursos de informática e de idiomas estrangeiros, cursos preparatórios para concursos e vestibular), em razão de sua natureza tributária.

5. Agravo interno desprovido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, prosseguindo o julgamento, por maioria, vencida a Sra. Ministra Regina Helena Costa (voto-vista), negar provimento ao agravo interno, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator. Os Srs. Ministros Manoel Erhardt (Desembargador convocado do TRF-5ª Região), Benedito Gonçalves e Sérgio Kukina votaram com o Sr. Ministro Relator.

Superior Tribunal de Justiça

Brasília, 23 de março de 2021 (Data do julgamento).

MINISTRO GURGEL DE FARIA

Relator





SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

TERMO DE JULGAMENTO PRIMEIRA TURMA

AgInt no REsp 1.465.282 / SP
PROCESSO ELETRÔNICO

Número Registro: 2014/0150679-9

Número de Origem:

200561000067683 1455444 00067687720054036100 67687720054036100

Sessão Virtual de 20/10/2020 a 26/10/2020

Relator do AgInt

Exmo. Sr. Ministro GURGEL DE FARIA

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro GURGEL DE FARIA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

RECORRIDO : FAZENDA NACIONAL

ADVOGADO : PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL

ASSUNTO : DIREITO TRIBUTÁRIO - IMPOSTOS - IRPF - IMPOSTO DE RENDA DE PESSOA FÍSICA

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

AGRAVADO : FAZENDA NACIONAL

ADVOGADO : PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL

TERMO

O presente feito foi retirado de pauta.

Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Gurgel de Faria.

Brasília, 26 de outubro de 2020



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1465282 - SP (2014/0150679-9)

RELATOR : **MINISTRO GURGEL DE FARIA**
AGRAVANTE : **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**
AGRAVADO : **FAZENDA NACIONAL**
ADVOGADO : **PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL**

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. PROPOSIÇÃO E INTERPOSIÇÃO DE RECURSO ESPECIAL. *CUSTOS LEGIS*. MANIFESTAÇÃO. AUSÊNCIA. NULIDADE. INEXISTÊNCIA. LEGITIMIDADE ATIVA. INEXISTÊNCIA .

1. Segundo a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, entende-se que, "nos termos do art. 5º, § 1º, da Lei n. 7.347/1985, a falta de intervenção do Ministério Público como fiscal do Direito, na Ação Civil Pública por ele mesmo proposta, não gera nulidade, mormente em razão do princípio da unidade. Julgados: AgRg no REsp. 1.385.059/RJ, Rel. Min. Benedito Gonçalves, DJe 11.9.2014; REsp 814.479/RS, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, DJe 14.12.2010" (AgInt no REsp 1.699.923/MG, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 25/03/2019, DJe 03/04/2019).
2. É pacífica a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que, nos termos do disposto no art. 1º, parágrafo único, da Lei n. 7.347/1985, o *Parquet* não possui legitimidade para propor ação civil pública com o fim de discutir interesses relacionados à matéria tributária.
3. Deve ser observada a especial distinção entre causa de pedir e pedido, de modo que tão somente quando o pedido versar tema de natureza tributária – e não a causa de pedir – reconhece-se a ilegitimidade do Ministério Público para ajuizar ação civil pública.
4. Hipótese em que o acórdão regional recorrido acertadamente não reconheceu a legitimidade ativa do *Parquet* para o ajuizamento de ação civil pública com a finalidade de discutir a ocorrência de hipótese de dedução da base de cálculo do imposto de renda (gastos efetuados com instrução pelo próprio contribuinte ou seus dependentes – aquisição de livros, cursos de informática e de

idiomas estrangeiros, cursos preparatórios para concursos e vestibular), em razão de sua natureza tributária.

5. Agravo interno desprovido.

RELATÓRIO

Trata-se de agravo interno interposto pelo MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL contra decisão em que o Presidente do Superior Tribunal de Justiça negou provimento ao recurso especial por ilegitimidade.

A agravante alega, em síntese, que a decisão agravada é nula, porque não houve a intimação do Ministério Público para atuar no processo como *custos legis, verbis* (eSTJ fl. 393):

A natureza da lide (ação civil pública), como a qualidade daquele que se deseja proteger (direito do consumidor), define a intervenção obrigatória do Ministério Público, que possui participação destacada pela Lei de Ação Civil Pública. Há de acompanhar o processo, há de officiar. É *custos legis* obrigatório, com o dever de zelar pelo interesse público, social em defesa da coletividade, dos cidadãos.

Sustenta que o Ministério Público é parte legítima para mover ação civil pública na defesa de relevante interesse social individual homogêneo de acesso à educação – isenção do imposto de renda sobre os gastos relativos à educação –, nos termos do art. 127, *caput*, c/c o art. 129, incisos III e IX, da CF/1988 e do art. 1º, inciso IV, da Lei n. 7.347/1985, situação essa que afasta a restrição do parágrafo único do art. 1º dessa lei, uma vez que não se discute sobre a exigibilidade tributária.

Impugnação apresentada às e-STJ fls. 402/404.

É o relatório.

VOTO

Aos recursos interpostos com fundamento no CPC/1973 (relativos a decisões publicadas até 17 de março de 2016) devem ser exigidos os requisitos de admissibilidade na forma nele prevista, com as interpretações dadas até então pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (Enunciado Administrativo n. 2 do Plenário do STJ).

Após nova análise processual, provocada pela interposição do agravo interno, observo que a decisão combatida deve ser mantida.

Inicialmente deve ser afastada a suposta nulidade por ausência de atuação do Ministério Público como *custos legis*, porquanto, segundo a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça, entende-se que, "nos termos do art. 5º, § 1º, da Lei n. 7.347/1985, a falta de intervenção do Ministério Público como fiscal do Direito, na Ação Civil Pública por ele mesmo proposta, não gera nulidade, mormente em razão do princípio da unidade. Julgados: AgRg no REsp 1.385.059/RJ, Rel. Min. Benedito Gonçalves, DJe 11/09/2014; REsp 814.479/RS, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, DJe 14.12.2010" (AgInt no REsp 1.699.923/MG, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 25/03/2019, DJe 03/04/2019).

Conforme consignado na decisão agravada, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça é firme no sentido de que, nos termos do disposto no art. 1º, parágrafo único, da Lei n. 7.347/1985, o *Parquet* não possui legitimidade para propor ação civil pública com o fim de discutir interesses relacionados à matéria tributária.

Nesse sentido são os julgados:

PROCESSUAL CIVIL. TRIBUTÁRIO. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. DISCUSSÃO QUANTO À RETENÇÃO DA CONTRIBUIÇÃO SINDICAL. MINISTÉRIO PÚBLICO. ILEGITIMIDADE ATIVA.

1. É pacífica a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que o Ministério Público não tem legitimidade ativa para propor ação em que se discute a cobrança (ou não) de tributo, assumindo a defesa dos interesses do contribuinte, deduzindo pretensão referente a direito individual homogêneo disponível.

2. Há vedação expressa no art. 1º, parágrafo único, da Lei 7.347/1985 à veiculação de pretensão pertinente à matéria tributária em ação civil pública.

3. Reconhecimento da ilegitimidade do Ministério Público para ajuizar ação civil pública objetivando afastar a retenção dos recursos de natureza jurídica tributária (contribuição sindical), bem como restituição dos valores retidos, pretensão referente a direito individual homogêneo disponível.

4. Agravo interno não provido.

(AgInt no REsp 1.502.258/SP, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES, PRIMEIRA TURMA, julgado em 23/09/2019, DJe 25/09/2019).

PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. BASE DE CÁLCULO DO IMPOSTO DE RENDA. MINISTÉRIO PÚBLICO. ILEGITIMIDADE ATIVA *AD CAUSAM*.

1. "O Ministério Público não possui legitimidade ativa *ad causam* para, em ação civil pública, deduzir em juízo pretensão de natureza tributária em defesa dos contribuintes, que vise questionar a constitucionalidade/legalidade de tributo" (ARE 694294 RG, Rel. Min. LUIZ FUX, julgado em 25/04/2013, DJe-093).

2. No caso, o acórdão do Tribunal Regional Federal da 3ª Região não reconheceu a legitimidade ativa do *parquet* para o ajuizamento de ação civil pública com a finalidade de discutir a ocorrência de hipótese de dedução da base de cálculo do imposto de renda (aquisição de lentes corretiva - óculos, armações e lentes de contato - e aparelhos de audição). Trata-se, pois, de ação de natureza tributária.

3. Agravo interno não provido.
(AgInt no REsp 1.833.486/SP, Rel. Ministro BENEDITO GONÇALVES,
PRIMEIRA TURMA, julgado em 30/03/2020, DJe 1º/04/2020).

Nesse sentido, refiro-me, ainda, aos seguintes julgados do Supremo

Tribunal Federal:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TRIBUTÁRIO. ILEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO. (...)

2. O Ministério Público não tem legitimidade para propor ação civil pública que verse sobre tributos. Precedentes. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (RE 559.985/DF-AgR, Rel. Ministro EROS GRAU, SEGUNDA TURMA, julgado em 04/12/2007, DJe 1º/02/2008).

CONSTITUCIONAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA: MINISTÉRIO PÚBLICO: TRIBUTOS: LEGITIMIDADE. Lei 7.374/85, art. 1º, II, e art. 21, com a redação do art. 117 da Lei 8.078/90 (Código do Consumidor); Lei 8.625/93, art. 25, C.F., artigos 127 e 129, III. I. - O Ministério Público não tem legitimidade para aforar ação civil pública para o fim de impugnar a cobrança de tributos ou para pleitear a sua restituição. É que, tratando-se de tributos, não há, entre o sujeito ativo (poder público) e o sujeito passivo (contribuinte) relação de consumo, nem seria possível identificar o direito do contribuinte com "interesses sociais e individuais indisponíveis". (C.F., art. 127). II. - Precedentes do STF: RE 195.056-PR, Ministro Carlos Velloso, Plenário, 09.12.99; RE 213.631-MG, Ministro Ilmar Galvão, Plenário, 09.12.99, RTJ 173/288.

III. - RE conhecido e provido. Agravo não provido. (RE 248.191/SP AgR, Rel. Ministro CARLOS VELLOSO, SEGUNDA TURMA, julgado em 01/10/2002, DJ 25/10/2002).

No caso, o acórdão regional recorrido não reconheceu a legitimidade ativa do *Parquet* para o ajuizamento de ação civil pública com a finalidade de discutir a ocorrência de hipótese de dedução da base de cálculo do imposto de renda (gastos efetuados com instrução pelo próprio contribuinte ou seus dependentes – aquisição de livros, cursos de informática e de idiomas estrangeiros, cursos preparatórios para concursos e vestibular). Trata-se, pois, de ação de natureza tributária.

Por fim, embora não merecedor de acolhimento, o agravo interno, no caso, não se revela manifestamente inadmissível ou improcedente, razão pela qual não deve ser aplicada a multa do § 4º do art. 1.021 do CPC/2015.

Ante o exposto, NEGÓ PROVIMENTO ao agravo interno.

É como voto.

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1.465.282 - SP (2014/0150679-9)

ADITAMENTO AO VOTO

O EXMO. SR. MINISTRO GURGEL DE FARIA:

A Senhora Ministra Regina Helena Costa, em seu voto-vista, após percuciente referência à legislação federal e aos dispositivos constitucionais que versam sobre o tema, reconhece a legitimidade ativa do Ministério Público Federal para o ajuizamento de ação civil pública que verse sobre matéria tributária. Assim, dá provimento ao agravo interno para dar provimento ao recurso especial, determinando o retorno dos autos ao Tribunal de origem, para que prossiga no processamento e julgamento da causa.

De início, cabe rememorar que o Supremo Tribunal Federal fixou a seguinte Tese 645 da repercussão geral, *in verbis*: "O Ministério Público não possui legitimidade ativa *ad causam* para, em ação civil pública, deduzir em juízo pretensão de natureza tributária em defesa dos contribuintes, que vise questionar a constitucionalidade/legalidade de tributo".

Eis a ementa do acórdão:

DIREITO CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. APELAÇÃO INTERPOSTA EM FACE DE SENTENÇA PROFERIDA EM SDE DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA QUE DISCUTE MATÉRIA TRIBUTÁRIA (DIREITO DOS CONTRIBUINTES À RESTITUIÇÃO DOS VALORES PAGOS A TÍTULO DE TAXA DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA SUPOSTAMENTE INCONSTITUCIONAL). ILEGITIMIDADE ATIVA "AD CAUSAM", DEDUZIR PRETENSÃO RELATIVA À MATÉRIA TRIBUTÁRIA. REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DA CORTE. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. (ARE 694.294/MG-RG, Rel. Ministro LUIZ FUX, TRIBUNAL PLENO, julgado em 25/04/2013, DJe 17/05/2013).

De outra parte, dispõe a Lei n. 7.347/1985, que disciplina a ação civil pública, *in verbis*:

Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados:

[...]

Parágrafo único. Não será cabível ação civil pública para veicular pretensões que envolvam tributos, contribuições previdenciárias, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS ou outros fundos de natureza institucional cujos beneficiários podem ser individualmente determinados.

Pois bem.

Não obstante os ponderáveis fundamentos da eminente Ministra Regina Helena Costa, que trouxe reflexões importantes a respeito da legitimidade do Ministério Público em matéria tributária, mantenho meu entendimento.

Na linha da compreensão firmada por Sua Excelência, a qual acompanho integralmente, embora alcance, ao final, diversa conclusão, deve ser observada a

Superior Tribunal de Justiça

especial distinção entre causa de pedir e pedido, de modo que tão somente quando o pedido versar tema de natureza tributária – e não a causa de pedir – se reconhece a ilegitimidade do Ministério Público para ajuizar ação civil pública.

Com efeito, quando a causa de pedir estiver relacionada a tema tributário, mas, por exemplo, o pedido buscar o resguardo dos cofres públicos, na defesa de interesses metaindividuais – tal como ocorreu no tocante à alegação de ilegalidade e inconstitucionalidade do Termo de Acordo de Regime Especial (TARE) –, admite-se a propositura de ação civil pública, conforme definiu o STF em repercussão geral.

Eis a ementa do acórdão:

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE ATIVA. MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. TERMO DE ACORDO DE REGIME ESPECIAL - TARE. POSSÍVEL LESÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO. LIMITAÇÃO À ATUAÇÃO DO *PARQUET*. INADMISSIBILIDADE. AFRONTA AO ART. 129, III, DA CF. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO.

I - O TARE não diz respeito apenas a interesses individuais, mas alcança interesses metaindividuais, pois o ajuste pode, em tese, ser lesivo ao patrimônio público.

II - A Constituição Federal estabeleceu, no art. 129, III, que é função institucional do Ministério Público, dentre outras, “promover o inquérito e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”. Precedentes.

III - O *Parquet* tem legitimidade para propor ação civil pública com o objetivo de anular Termo de Acordo de Regime Especial - TARE, em face da legitimação *ad causam* que o texto constitucional lhe confere para defender o erário.

IV - Não se aplica à hipótese o parágrafo único do artigo 1º da Lei 7.347/1985.

V - Recurso extraordinário provido para que o TJ/DF decida a questão de fundo proposta na ação civil pública conforme entender.

(RE 576.155/DF-RG, Rel. Ministro RICARDO LEWANDOESKI, TRIBUNAL PLENO, julgado em 03/04/2008, DJe 01/08/2008).

Ressalte-se que mencionado acordo era realizado entre contribuintes e ente tributante para pagamento de dívida tributária. Veja que, naquela hipótese, o pedido relacionava-se à defesa do patrimônio público, embora a causa de pedir tivesse origem tributária.

In casu, a presente ação civil pública ostenta os seguintes pedidos, no que interessa (e-STJ fl. 44):

[...]

2. Seja a Ré condenada a calcular a base de cálculo do IRPF 2004/2005, deduzindo a totalidade dos gastos com instrução (despesas relativas ao próprio contribuinte ou seus dependentes, pagamentos especificados e comprovados), incluindo-se as despesas realizadas com a aquisição de livros, cursos de informática e de idiomas estrangeiros, bem como, cursos preparatórios para concursos e vestibular, indicadas na declaração de ajustes, implantando as diferenças positivas encontradas, nas restituições, em razão do novo cálculo;

3. Seja a Ré condenada a dar amplo conhecimento da possibilidade de dedução, tanto em seu sítio na internet, como em jornal de divulgação nacional, do conteúdo da sentença;

4. Seja a Ré condenada, a devolver aos contribuintes, mediante restituição, as diferenças positivas verificadas em razão do novo cálculo do IRPF 2004/2005,

Superior Tribunal de Justiça

acrescidas nos mesmos índices de correção dos tributos pagos com atraso;

5. A extensão do *decisum* a todos os contribuintes no território nacional, sem limitação à circunscrição territorial ou à subseção judiciária (art. 16 da Lei 7.347/85).

A leitura do excerto transcrito revela que a pretensão veiculada refere-se a tema de índole eminentemente tributária, a encontrar óbice na tese fixada na repercussão geral e, por conseguinte, no teor do art. 1º, parágrafo único, da Lei n. 7.347/1985, porquanto se busca afastar o limite legal de dedução do Imposto de Renda Pessoa Física relativamente aos gastos com educação, previsto no art. 8º, II, "b", da Lei n. 9.250/1995.

O tema relativo à educação, como direito fundamental, aqui, não é o pedido principal, mas a causa de pedir. A matéria tributária representa o próprio pedido em si, tanto que se pretende seja desconsiderado o limite que está fixado na lei, para que assim seja permitida essa dedução do Imposto de Renda de forma integral. Assim, o pedido questiona, em última análise, a legalidade desse tributo.

É certo que não estamos a julgar esse pedido, até porque a ação foi julgada extinta sem resolução de mérito. Todavia, esse exame se faz necessário exatamente para se concluir a respeito da legitimidade do *Parquet*, à luz da orientação jurisprudencial, da Constituição Federal e da legislação federal de regência.

Nesse contexto, não há como reconhecer a legitimidade ativa do Ministério Público Federal para, em ação civil pública, veicular pretensão destinada a afastar limite de dedução de despesas com educação do Imposto de Renda Pessoa Física.

Ante o exposto, com esses acréscimos, mantenho a compreensão de que se deve NEGAR PROVIMENTO ao agravo interno.

É como voto.

**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA TURMA**

Número Registro: 2014/0150679-9 **AgInt no**
PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.465.282 / SP

Números Origem: 00067687720054036100 1455444 200561000067683 67687720054036100

PAUTA: 02/02/2021

JULGADO: 02/02/2021

Relator

Exmo. Sr. Ministro **GURGEL DE FARIA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro GURGEL DE FARIA

Subprocuradora-Geral da República

Exma. Sra. Dra. DENISE VINCI TULIO

Secretária

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
RECORRIDO : FAZENDA NACIONAL
ADVOGADO : PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL

ASSUNTO: DIREITO TRIBUTÁRIO - Impostos - IRPF - Imposto de Renda de Pessoa Física

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
AGRAVADO : FAZENDA NACIONAL
ADVOGADO : PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

Após o voto do Sr. Ministro Relator negando provimento ao agravo interno, pediu vista antecipada a Sra. Ministra Regina Helena Costa. Aguardam os Srs. Ministros Benedito Gonçalves e Sérgio Kukina.

AgInt no RECURSO ESPECIAL Nº 1.465.282 - SP (2014/0150679-9)

RELATOR : MINISTRO GURGEL DE FARIA
AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
AGRAVADO : FAZENDA NACIONAL
ADVOGADO : PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL

VOTO-VISTA

A EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA REGINA HELENA COSTA:

Trata-se de Agravo Interno interposto pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** contra decisão monocrática proferida pelo Sr. Relator, Ministro Gurgel de Faria, mediante a qual foi negado provimento ao Recurso Especial interposto às fls. 346/357e.

Sustenta o Agravante, em síntese, a legitimidade do *Parquet* para “pleitear a dedução, na base de cálculo do IRPF 2004/2005, da totalidade das despesas efetuadas com instrução (incluídos gastos com aquisição de livros, cursos de informática e curso de idiomas estrangeiros, bem como cursos preparatórios para concursos e vestibular) do próprio contribuinte e de seus dependentes, indicados na declaração de ajustes, e implantar, nas restituições, as diferenças positivas encontradas em razão do no cálculo” (fl. 390e).

Afirma, nesse sentido, que a presente ação não visa a defesa de interesses tributários dos contribuintes, mas, em verdade, a tutela de direito social, porquanto a incidência tributária sobre as despesas com educação leva em conta a capacidade contributiva do sujeito passivo, de modo que “os abatimentos incidentes sobre a renda bruta do contribuinte não têm natureza tributária” (fl. 394e).

Alega, ainda, ser evidente a “legitimidade ativa do Ministério Público para mover ação civil pública na defesa de relevante interesse social individual homogêneo de acesso à educação” (fl. 395e).

Por ocasião da sessão de julgamento de 02.02.2021, o Sr. Relator apresentou voto no qual nega provimento ao Agravo Interno, consoante os fundamentos estampados na seguinte ementa:

PROCESSUAL CIVIL E TRIBUTÁRIO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. PROPOSIÇÃO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. RECURSO ESPECIAL IGUALMENTE POR ELE INTERPOSTO. CUSTOS LEGIS. MANIFESTAÇÃO

**AUSÊNCIA. NULIDADE. NÃO OCORRÊNCIA.
LEGITIMIDADE ATIVA. INEXISTÊNCIA.**

1. Segundo a jurisprudência deste Superior Tribunal de Justiça, entende-se que, "nos termos do art. 5º, § 1º, da Lei n. 7.347/1985, a falta de intervenção do Ministério Público como fiscal do Direito, na Ação Civil Pública por ele mesmo proposta, não gera nulidade, mormente em razão do princípio da unidade. Julgados: AgRg no REsp. 1.385.059/RJ, Rel. Min. Benedito Gonçalves, DJe 11.9.2014; REsp 814.479/RS, Rel. Min. Mauro Campbell Marques, DJe 14.12.2010" (AgInt no REsp 1.699.923/MG, Rel. Ministro Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Turma, julgado em 25/03/2019, DJe 03/04/2019).

2. É pacífica a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que, nos termos do disposto no art. 1º, parágrafo único, da Lei n. 7.347/1985, o Parquet não possui legitimidade para propor ação civil pública com o fim de discutir interesses relacionados à matéria tributária.

3. Hipótese em que o acórdão regional recorrido acertadamente não reconheceu a legitimidade ativa do Parquet para o ajuizamento de ação civil pública com a finalidade de discutir a ocorrência de hipótese de dedução da base de cálculo do imposto de renda (gastos efetuados com instrução pelo próprio contribuinte ou seus dependentes – aquisição de livros, cursos de informática e de idiomas estrangeiros, cursos preparatórios para concursos e vestibular), em face de sua natureza tributária.

4. Agravo interno desprovido.

Na mesma oportunidade, pedi vista dos autos para examiná-los com maior detença.

Feito breve relatório, passo à análise do recurso.

Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte, na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. Assim sendo, *in casu*, aplica-se o Código de Processo Civil de 2015.

No caso, insurge-se o Recorrente contra acórdão mediante o qual a ação civil pública foi extinta sem resolução do mérito, ao fundamento de que, nos termos do parágrafo único do art. 1º da Lei n. 7.343/1985, e conforme orientação jurisprudencial, o *Parquet* não detém legitimidade "para a propositura de ação civil pública com a finalidade de impugnar a exigência de tributos e pleitear sua restituição" (fl. 336e).

Presentes os pressupostos de admissibilidade, passo ao exame do recurso.

I. Moldura normativa da pretensão deduzida

O ponto de partida para a análise da legislação necessária ao exame da pretensão deduzida é o disposto no parágrafo único do art. 1º da Lei n. 7.347/1985, inserido pela Medida Provisória n. 2.180-35/2001, *in verbis*:

Art. 1º Regem-se pelas disposições desta Lei, sem prejuízo da ação popular, as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados:

I – ao meio-ambiente;

II – ao consumidor;

III – a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

IV – a qualquer outro interesse difuso ou coletivo.

V – por infração da ordem econômica;

VI – à ordem urbanística.

VII – à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos.

VIII – ao patrimônio público e social.

Parágrafo único. Não será cabível ação civil pública para veicular pretensões que envolvam tributos, contribuições previdenciárias, o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço – FGTS ou outros fundos de natureza institucional cujos beneficiários podem ser individualmente determinados (destaque meu).

Esse dispositivo, ao enunciar o espectro da ação civil pública, aponta vedações materiais à sua utilização.

Para a adequada compreensão dos contornos de tal comando proibitivo, no que tange às pretensões envolvendo tributos, impende tecer considerações sobre a obrigação tributária e os direitos individuais homogêneos.

Extrai-se do art. 113, § 1º, do Código Tributário Nacional que a obrigação tributária principal é o vínculo jurídico *ex lege* que se estabelece entre o credor, no caso, o Fisco, e o devedor, pessoa física ou jurídica, cujo objeto é uma prestação economicamente apreciável, o tributo.

E, segundo o princípio da generalidade da tributação, uma das expressões da isonomia no âmbito tributário, todos aqueles que estiverem em determinada situação, tipificada na hipótese de incidência, estarão sujeitos à mesma obrigação tributária, a evidenciar a existência de um liame unindo várias relações jurídicas individuais, em razão de derivação direta da lei.

Em outras palavras, havendo exigência de tributo com amparo

Superior Tribunal de Justiça

em lei que, eventualmente, não observe princípios constitucionais, à vista da generalidade da tributação e cuidando-se de obrigação *ex lege*, o vício atingirá múltiplas relações tributárias.

Posto isso, recorde-se que a Lei n. 8.078/1990, que veicula o Código de Defesa do Consumidor, estabelece o conceito de direitos coletivos *lato sensu*, o qual, por força do princípio da integração, aplica-se ao microsistema legal de tutela dos interesses transindividuais, nos seguintes termos:

Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

I – interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;

II – interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;

III – interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.

Os direitos individuais homogêneos são, portanto, aqueles de origem comum, aos quais a lei confere tratamento coletivo por razões de interesse público e segurança jurídica, ante a previsibilidade das consequências de uma dada conduta, diminuição da multiplicidade de ações, e impedimento à prolação de decisões conflitantes.

Dessa moldura normativa observa-se que as *relações obrigacionais tributárias vão revelar, com frequência, direitos individuais homogêneos*, em relação aos quais a Constituição da República outorgou ao Ministério Público, como função institucional, a legitimidade ativa *ad causam* para defesa em juízo, a teor do art. 129, III e § 1º, da Constituição da República:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:

(...)

III – promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a

proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos;

(...)

§ 1º – A legitimação do Ministério Público para as ações civis previstas neste artigo não impede a de terceiros, nas mesmas hipóteses, segundo o disposto nesta Constituição e na lei.

No plano infraconstitucional, relevante destacar que a Lei Orgânica do Ministério Público da União prevê, como função institucional do Ministério Público, dentre outras, “zelar pela observância dos princípios constitucionais relativos ao sistema tributário, às limitações do poder de tributar, à repartição do poder impositivo e das receitas tributárias e aos direitos do contribuinte” (art. 5º, II, a, da Lei Complementar n. 75/1993).

Dessarte, exsurge clara a legitimidade do Ministério Público para o ajuizamento de ação civil pública, quando a controvérsia envolver a plena concretização de direitos indisponíveis, de modo abrangente, especialmente os direitos fundamentais consagrados na Constituição da República.

Vale sublinhar que tal conclusão vai ao encontro da impossibilidade do uso da ação civil pública como sucedâneo de controle de constitucionalidade abstrato, porquanto a sentença de procedência na ação coletiva não produz eficácia *erga omnes* em relação à norma questionada em si, mas, tão somente, quanto à sua inaplicabilidade no caso concreto.

II. Do princípio da não obstância ao exercício de direitos fundamentais por via da tributação e da garantia constitucional de acesso à jurisdição

Hodiernamente, o Direito Tributário, cada vez mais, está voltado à adequação da tributação ao exercício de direitos fundamentais, em visão humanista segundo a qual essa atividade estatal não busca apenas gerar receitas para o custeio dos serviços públicos, mas, igualmente, assegurar o exercício desses direitos, de modo a ser inconcebível dissociar o tributo do contexto constitucional em que ele se insere.

Isso porque uma das maneiras pelas quais, indesejavelmente, pode o exercício de direitos e garantias fundamentais vir a ser amesquinhado é por intermédio da tributação, porquanto, pela sua própria natureza, o tributo interfere na liberdade e na propriedade dos cidadãos.

Assim, em meu entender, encontra-se implícito na Constituição da República o *princípio da não obstância ao exercício de*

direitos fundamentais por via da tributação, em razão do qual as normas que estampam os diversos direitos e liberdades nela contemplados devem conviver, harmonicamente, com a atividade tributante – é dizer, se a Lei Maior assegura o exercício de determinadas prerrogativas, qualificadas como fundamentais, não pode tolerar a tributação, também detentora de assento constitucional, em despreço a tais direitos.

Por outro lado, constitucionalmente assegurada a inafastabilidade do controle jurisdicional, nos termos do art. 5º, XXXV (“a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”), a qual, por traduzir garantia fundamental voltada à salvaguarda dos direitos subjetivos, deve ser interpretada generosamente, tutelando, além das pretensões individuais, a defesa coletiva em juízo.

Assim, caso haja embaraço ao pleno exercício de direito fundamental, decorrente, inclusive, de imposição tributária, o acesso individual e coletivo à jurisdição deve ser garantido e amplificado.

III. Das lições doutrinárias

Por primeiro, vale recordar a lição do saudoso Ministro Teori Zavascki, segundo a qual os direitos individuais de origem homogênea possuem um *núcleo de homogeneidade* e uma *margem de heterogeneidade*, noções relevantes à compreensão da tutela pretendida:

Homogeneidade não é sinônimo de igualdade, mas de afinidade. Direitos homogêneos não são direitos iguais, mas similares. Neles é possível identificar elementos comuns (núcleo de homogeneidade), mas também, em maior ou menor medida, elementos característicos e peculiares, o que os individualiza, distinguindo uns dos outros (margem de heterogeneidade). O núcleo de homogeneidade decorre, segundo visto, da circunstância de serem direitos com origem comum; e a margem de heterogeneidade está relacionada a circunstâncias variadas, especialmente a situações de fato, próprias do titular.

Os elementos minimamente essenciais para a formação do núcleo de homogeneidade decorrem de causas relacionadas com a gênese dos direitos subjetivos. Trata-se de direitos originados da incidência de um mesmo conjunto normativo sobre uma situação fática idêntica ou assemelhada. Essa circunstância genética produz um conjunto de direitos subjetivos com, pelo menos, três aspectos fundamentais de identidade: (a) o relacionado à própria existência da obrigação, (b) o que diz respeito à natureza da prestação devida e (c) o concernente ao sujeito passivo (ou aos sujeitos passivos), comuns a todos eles.

Superior Tribunal de Justiça

A identificação do núcleo de homogeneidade fica mais clara quando se tem presente o conjunto de elementos da relação jurídica (ou, melhor dizendo, da norma jurídica concretizada) em que se inserem os direitos subjetivos. As relações jurídicas obrigacionais são compostas pelos seguintes elementos, cuja identificação formal (em sentença ou em título extrajudicial) é indispensável para que a prestação possa ser exigida (= executada coercitivamente) em juízo: (a) existência da obrigação (an debeat), (b) a identidade do credor (cui debeat), (c) a identidade do devedor (quis debeat), (d) a natureza da prestação (quid debeat), e, finalmente, (e) em que quantidade é devido (quantum debeat). Pois bem: as relações jurídicas subjacentes aos direitos individuais homogêneos têm, em comum, três desses elementos: o an debeat (= o ser devido), o quis debeat (= quem deve) e o quid debeat (= o que é devido). São eles que constituem o núcleo da homogeneidade dos correspondentes direitos subjetivos individuais. Os demais elementos de cada uma das relações jurídicas – a saber, a identidade do credor e a sua específica relação com o crédito (cui debeat) e a quantidade a ele devida (quantum debeat) – são indispensáveis para a formação daquele núcleo essencial, pertencendo a um domínio marginal, formado pelas partes diferenciadas e acidentais dos direitos homogêneos, a sua margem de heterogeneidade. (Processo coletivo: tutela de direitos coletivos e tutela coletiva de direitos. 5. ed. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011, pp. 146-147).

Hugo Nigro Mazzilli, por sua vez, defende o *status* de garantia constitucional do acesso coletivo à jurisdição, que, a seu ver, é, em muitos casos, o único instrumento efetivo para a reparação de lesões a direitos subjetivos. E, no que concerne ao acesso coletivo à jurisdição, enaltece o cabimento da ação civil pública e a legitimidade ativa do Ministério Público para a sua propositura no contexto das exigências fiscais:

O poder impositivo tributário do Estado sujeita-se a limites legais e éticos. Assim, a tributação justa não pode ter o caráter de confisco, devendo atender aos princípios da isonomia, da capacidade contributiva, da equitativa distribuição da carga tributária, da generalidade e da progressividade.

Para combater os abusos no poder de tributar, a Constituição garante tanto o acesso individual como coletivo à jurisdição, pois a norma do art. 5º, XXXV, é ao mesmo tempo garantia individual e coletiva. Entretanto, apesar de a Lei Maior ter assegurado o direito ao acesso coletivo à jurisdição, inclusive por meio de ação civil pública para a defesa de interesses transindividuais, passaram a entender alguns que as lesões a

Superior Tribunal de Justiça

contribuintes não poderiam ser investigadas por inquérito civil nem ser objeto de ação civil pública ou coletiva, por não envolverem questões de consumidores, como se após a integração da LACP e do CDC, já não tivesse ficado claro que o sistema de tutela coletiva abrange a defesa de quaisquer interesses transindividuais, e não apenas aqueles ligados à relação de consumo.

No máximo, a Corte mais alta tem conseguido admitir que o Ministério Público poderia valer-se da ação civil pública para questionar tarifas, não tributos. Ou então, poderia propor ação civil pública para discutir matéria tributária, desde que em favor do fisco, e não dos sujeitos passivos da obrigação tributária.

(...)

Ora, foi precisamente para evitar centenas, milhares, ou às vezes até milhões de ações individuais, que assoberbariam o Poder Judiciário, levariam décadas para serem julgadas, receberiam decisões contraditórias e causariam o desprestígio da Justiça e até mesmo o abandono do direito – foi para evitar tudo isso, que a Constituição (arts. 5º, XXI, LXX e LXXIII; 8º, III; 129, III; e 232) e as leis (v.g., ns. 7.347/85 e 8.078/90) instituíram um sistema de ações de caráter coletivo, pelas quais alguns colegitimados (Ministério Público, sindicatos, associações civis etc.) podem, num único processo, obter a decisão sobre a existência ou não de um direito que diga respeito a toda a categoria, classe ou grupo de pessoas.

(...)

Considerando, pois, que o acesso coletivo à jurisdição por via de ação civil pública ou coletiva, sobre ser garantia constitucional, é ainda o único meio eficiente previsto em nosso Direito para garantir que todos os lesados possam ver submetidas suas pretensões ao Judiciário (pois, pelo sistema de legitimação individual, está demonstrado que a maioria dos lesados fica sem efetiva tutela jurisdicional), qualquer lei que impeça ou inviabilize a tutela coletiva é claramente inconstitucional.

(...)

Enfim, a ação civil pública não pode prestar-se apenas a defender o Estado lesado por maus acordos tributários, o que já tem sido reconhecido pelos tribunais, mas sim também para defender o interesse transindividual dos contribuintes.

(A defesa dos interesses difusos em juízo. 31. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2019, pp. 847/852).

Na mesma direção, assim tenho me manifestado, há mais de uma década, em sede doutrinária:

Os fundamentos utilizados para afastar o cabimento da ação civil pública em matéria tributária, em nossa opinião, denotam

Superior Tribunal de Justiça

uma errônea compreensão do que seja direito individual de origem homogênea, da questão dos efeitos da ação civil pública e, até mesmo, certo descuido com as noções de contribuinte e de tributo vinculado.

(...)

A jurisprudência, ao usar o argumento segundo o qual é inadmissível a utilização da ação civil pública para a proteção desses direitos, em razão de seu caráter individual e disponível, incorre em equívoco, pois isso não se discute, já que assim o diz a própria lei. De fato, são individuais e são disponíveis, só que não são quaisquer direitos individuais e disponíveis, o que faz concluir, obviamente, que o Ministério Público não estará legitimado a buscar a tutela de quaisquer direitos individuais e disponíveis. Isso somente será possível se os mesmos tiverem origem homogênea e desde que se possa vislumbrar a presença de interesse público, elemento que configura a vinculação desses interesses com a função institucional do Ministério Público.

É preciso ter-se em mente que o tributo não é apenas um valor em dinheiro a ser entregue ao Fisco, sem outras repercussões; consiste, em verdade, numa prestação pecuniária cuja exigência é disciplinada pela Constituição e que atinge direta e necessariamente dois direitos fundamentais do sujeito passivo: o direito de propriedade e o direito de liberdade.

Não se pode, pois, pensar em tributo dissociando-se essa prestação do contexto constitucional em que ela se insere e do seu relacionamento com os direitos fundamentais. Como já mencionado, além dos direitos fundamentais à propriedade e à liberdade, diretamente afetados pela tributação, há outros, tais como o direito à educação e à saúde, por exemplo, que podem ser por ela atingidos pela tributação, acarretando, inclusive, dificuldade ou inviabilização do seu exercício.

Em consequência, há inegável interesse público na defesa de direitos individuais de origem homogênea, que têm origem numa mesma obrigação tributária, caso essa obrigação tributária esteja afetando indevidamente o exercício de direitos fundamentais. Não se pode, portanto, ter uma visão estreita do conceito de tributo. Sua exigência repercute na esfera jurídica de cada pessoa física, de cada pessoa jurídica, atingindo a liberdade e a propriedade de cada um e, por vezes, vulnerando outros direitos.

(Curso de Direito Tributário – Constituição e Código Tributário Nacional. 11. ed. – São Paulo, Saraiva, 2021, pp. 472-473).

Nessa linha de pensamento, forçoso admitir-se a ação civil pública como instrumento processual para a tutela de direitos transindividuais, ainda que a natureza do agravo que os atinja tenha origem

tributária.

IV. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e desta Corte

O Supremo Tribunal Federal, já em 2010, assentou entendimento segundo o qual o Ministério Público possui legitimidade ativa *ad causam* para o ajuizamento de ações civis públicas visando a anulação de acordos fiscais irregulares (Termos de Acordo de Regime Especial – TARE), porquanto a pretensão envolve interesse metaindividual, consubstanciado na proteção ao patrimônio público.

A orientação foi cristalizada em tese firmada sob a sistemática da repercussão geral (Tema n. 56):

AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE ATIVA. MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS. TERMO DE ACORDO DE REGIME ESPECIAL – TARE. POSSÍVEL LESÃO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO. LIMITAÇÃO À ATUAÇÃO DO PARQUET. INADMISSIBILIDADE. AFRONTA AO ART. 129, III, DA CF. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO. I - O TARE não diz respeito apenas a interesses individuais, mas alcança interesses metaindividuais, pois o ajuste pode, em tese, ser lesivo ao patrimônio público. II - A Constituição Federal estabeleceu, no art. 129, III, que é função institucional do Ministério Público, dentre outras, “promover o inquérito e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos”. Precedentes. III - O Parquet tem legitimidade para propor ação civil pública com o objetivo de anular Termo de Acordo de Regime Especial - TARE, em face da legitimação ad causam que o texto constitucional lhe confere para defender o erário. IV - Não se aplica à hipótese o parágrafo único do artigo 1º da Lei 7.347/1985. V - Recurso extraordinário provido para que o TJ/DF decida a questão de fundo proposta na ação civil pública conforme entender.

(RE 576.155, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 12/08/2010, REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-226 DIVULG 24-11-2010 PUBLIC 25-11-2010 REPUBLICAÇÃO: DJe-020 DIVULG 31-01-2011 PUBLIC 01-02-2011 EMENT VOL-02454-05 PP-01230 – destaque meu).

Posteriormente, também seguindo o rito do art. 543-B do

Superior Tribunal de Justiça

Código de Processo Civil de 1973, a Corte firmou a tese segundo a qual o Ministério Público não detém legitimidade ativa para, em ação civil pública, deduzir pretensão relativa à *matéria tributária pura* – restituição de valores pagos a título de taxa de iluminação pública, tida por inconstitucional –, não envolvendo direitos indisponíveis, em acórdão assim ementado (Tema n. 645):

DIREITO CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. APELAÇÃO INTERPOSTA EM FACE DE SENTENÇA PROFERIDA EM SEDE DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA QUE DISCUTE MATÉRIA TRIBUTÁRIA (DIREITO DOS CONTRIBUINTES À RESTITUIÇÃO DOS VALORES PAGOS À TÍTULO DE TAXA DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA SUPOSTAMENTE INCONSTITUCIONAL). ILEGITIMIDADE ATIVA "AD CAUSAM" DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA, EM AÇÃO CIVIL PÚBLICA, DEDUZIR PRETENSÃO RELATIVA À MATÉRIA TRIBUTÁRIA. REAFIRMAÇÃO DA JURISPRUDÊNCIA DA CORTE. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA.

(ARE 694.294 RG, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 25/04/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-093 DIVULG 16-05-2013 PUBLIC 17-05-2013).

Outrossim, analisando especificamente a promoção da tutela coletiva de direitos individuais de origem homogênea, o Supremo Tribunal Federal, mais uma vez em sede de repercussão geral, entendeu que, “com fundamento no art. 127 da Constituição Federal, o Ministério Público está legitimado a promover a tutela coletiva de direitos individuais homogêneos, mesmo de natureza disponível, quando a lesão a tais direitos, visualizada em seu conjunto, em forma coletiva e impessoal, transcender a esfera de interesses puramente particulares, passando a comprometer relevantes interesses sociais”.

Eis a ementa do paradigma:

CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL COLETIVA. DIREITOS TRANSINDIVIDUAIS (DIFUSOS E COLETIVOS) E DIREITOS INDIVIDUAIS HOMOGÊNEOS. DISTINÇÕES. LEGITIMAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. ARTS. 127 E 129, III, DA CF. LESÃO A DIREITOS INDIVIDUAIS DE DIMENSÃO AMPLIADA.

COMPROMETIMENTO DE INTERESSES SOCIAIS QUALIFICADOS. SEGURO DPVAT. AFIRMAÇÃO DA LEGITIMIDADE ATIVA.

1. Os direitos difusos e coletivos são transindividuais, indivisíveis e sem titular determinado, sendo, por isso mesmo, tutelados em juízo invariavelmente em regime de substituição processual, por iniciativa dos órgãos e entidades indicados pelo sistema normativo, entre os quais o Ministério Público, que tem, nessa legitimação ativa, uma de suas relevantes funções institucionais (CF art. 129, III). 2. Já os direitos individuais homogêneos pertencem à categoria dos direitos subjetivos, são divisíveis, tem titular determinado ou determinável e em geral são de natureza disponível. Sua tutela jurisdicional pode se dar (a) por iniciativa do próprio titular, em regime processual comum, ou (b) pelo procedimento especial da ação civil coletiva, em regime de substituição processual, por iniciativa de qualquer dos órgãos ou entidades para tanto legitimados pelo sistema normativo. 3. Segundo o procedimento estabelecido nos artigos 91 a 100 da Lei 8.078/90, aplicável subsidiariamente aos direitos individuais homogêneos de um modo geral, a tutela coletiva desses direitos se dá em duas distintas fases: uma, a da ação coletiva propriamente dita, destinada a obter sentença genérica a respeito dos elementos que compõem o núcleo de homogeneidade dos direitos tutelados (an debeat, quid debeat e quis debeat); e outra, caso procedente o pedido na primeira fase, a da ação de cumprimento da sentença genérica, destinada (a) a complementar a atividade cognitiva mediante juízo específico sobre as situações individuais de cada um dos lesados (= a margem de heterogeneidade dos direitos homogêneos, que compreende o cui debeat e o quantum debeat), bem como (b) a efetivar os correspondentes atos executórios. 4. O art. 127 da Constituição Federal atribui ao Ministério Público, entre outras, a incumbência de defender “interesses sociais”. Não se pode estabelecer sinonímia entre interesses sociais e interesses de entidades públicas, já que em relação a estes há vedação expressa de patrocínio pelos agentes ministeriais (CF, art. 129, IX). Também não se pode estabelecer sinonímia entre interesse social e interesse coletivo de particulares, ainda que decorrentes de lesão coletiva de direitos homogêneos. Direitos individuais disponíveis, ainda que homogêneos, estão, em princípio, excluídos do âmbito da tutela pelo Ministério Público (CF, art. 127). 5. No entanto, há certos interesses individuais que, quando visualizados em seu conjunto, em forma coletiva e impessoal, têm a força de transcender a esfera de interesses puramente particulares, passando a representar, mais que a soma de interesses dos respectivos titulares, verdadeiros interesses da comunidade. Nessa perspectiva, a lesão desses interesses individuais acaba não apenas

Superior Tribunal de Justiça

atingindo a esfera jurídica dos titulares do direito individualmente considerados, mas também comprometendo bens, institutos ou valores jurídicos superiores, cuja preservação é cara a uma comunidade maior de pessoas. Em casos tais, a tutela jurisdicional desses direitos se reveste de interesse social qualificado, o que legitima a propositura da ação pelo Ministério Público com base no art. 127 da Constituição Federal. Mesmo nessa hipótese, todavia, a legitimação ativa do Ministério Público se limita à ação civil coletiva destinada a obter sentença genérica sobre o núcleo de homogeneidade dos direitos individuais homogêneos. 6. Cumpre ao Ministério Público, no exercício de suas funções institucionais, identificar situações em que a ofensa a direitos individuais homogêneos compromete também interesses sociais qualificados, sem prejuízo do posterior controle jurisdicional a respeito. Cabe ao Judiciário, com efeito, a palavra final sobre a adequada legitimação para a causa, sendo que, por se tratar de matéria de ordem pública, dela pode o juiz conhecer até mesmo de ofício (CPC, art. 267, VI e § 3.º, e art. 301, VIII e § 4.º). 7. Considerada a natureza e a finalidade do seguro obrigatório DPVAT – Danos Pessoais Causados por Veículos Automotores de Via Terrestre (Lei 6.194/74, alterada pela Lei 8.441/92, Lei 11.482/07 e Lei 11.945/09) -, há interesse social qualificado na tutela coletiva dos direitos individuais homogêneos dos seus titulares, alegadamente lesados de forma semelhante pela Seguradora no pagamento das correspondentes indenizações. A hipótese guarda semelhança com outros direitos individuais homogêneos em relação aos quais - e não obstante sua natureza de direitos divisíveis, disponíveis e com titular determinado ou determinável -, o Supremo Tribunal Federal considerou que sua tutela se revestia de interesse social qualificado, autorizando, por isso mesmo, a iniciativa do Ministério Público de, com base no art. 127 da Constituição, defendê-los em juízo mediante ação coletiva (RE 163.231/SP, AI 637.853 AgR/SP, AI 606.235 AgR/DF, RE 475.010 AgR/RS, RE 328.910 AgR/SP e RE 514.023 AgR/RJ). 8. Recurso extraordinário a que se dá provimento.

(RE 631.111, Relator(a): TEORI ZAVASCKI, Tribunal Pleno, julgado em 07/08/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL – MÉRITO DJe-213 DIVULG 29-10-2014 PUBLIC 30-10-2014).

Nesta Corte Superior, por seu turno, tal orientação foi adotada nos julgados assim ementados:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. LEGITIMIDADE ATIVA DO MINISTÉRIO

PÚBLICO. ARTS. 81 E 82, DO CÓDIGO DE DEFESA DO CONSUMIDOR. ART. 129, III, DA CF. LEI COMPLEMENTAR N.º 75/93. DIREITO CONSUMERISTA. COBRANÇA UNIFICADA DA CONTRIBUIÇÃO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA COM A TARIFA DE ENERGIA ELÉTRICA. COERÇÃO PARA O PAGAMENTO CONJUNTO. LEGALIDADE DA COBRANÇA DA CONTRIBUIÇÃO PARA CUSTEIO DA ILUMINAÇÃO PÚBLICA NA FATURA DE CONSUMO DE ENERGIA ELÉTRICA. ACÓRDÃO RECORRIDO QUE DECIDIU A CONTROVÉRSIA À LUZ DE INTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL. COMPETÊNCIA DO COLENDO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. LITISCONSÓRCIO PASSIVO NECESSÁRIO. SÚMULA 07/STJ.

(...)

2. In casu, o pedido veiculado na ação coletiva ab origine não revela pretensão de índole tributária, ao revés, objetiva a condenação da empresa concessionária de energia elétrica à emissão de faturas de consumo de energia elétrica, com dois códigos de leitura ótica, informando de forma clara e ostensiva os valores correspondentes a contribuição de iluminação pública e à tarifa de energia elétrica, fato que, evidentemente, afasta a vedação encarta no art. 1º, parágrafo único, da Lei 7.347/95 (Lei da Ação Civil Pública).

3. A nova ordem constitucional erigiu um autêntico 'concurso de ações' entre os instrumentos de tutela dos interesses transindividuais e, a fortiori, legitimou o Ministério Público para o manejo dos mesmos.

4. O novel art. 129, III, da Constituição Federal habilitou o Ministério Público à promoção de qualquer espécie de ação na defesa de direitos difusos e coletivos não se limitando à ação de reparação de danos.

5. O Parquet sob o enfoque pós-positivista legitima-se a toda e qualquer demanda que vise à defesa dos interesses difusos, coletivos e sociais sob o ângulo material ou imaterial.

6. As ações que versam interesses individuais homogêneos participam da ideologia das ações difusas, como sói ser a ação civil pública. A despersonalização desses interesses está na medida em que o Ministério Público não veicula pretensão pertencente a quem quer que seja individualmente, mas pretensão de natureza genérica, que, por via de prejudicialidade, resta por influir nas esferas individuais.

7. A ação em si não se dirige a interesses individuais, mercê de a coisa julgada in utilibus poder ser aproveitada pelo titular do direito individual homogêneo se não tiver promovido ação própria.

8. A ação civil pública, na sua essência, versa interesses individuais homogêneos e não pode ser caracterizada como uma ação gravitante em torno de direitos disponíveis. O

simples fato de o interesse ser supra-individual, por si só já o torna indisponível, o que basta para legitimar o Ministério Público para a propositura dessas ações.

(...)

12. Recurso Especial parcialmente conhecido e, nesta parte, desprovido.

(REsp 1.010.130/MG, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA TURMA, julgado em 09/11/2010, DJe 24/11/2010 – destaques meus).

ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. ART. 535 DO CPC NÃO VIOLADO. AUSÊNCIA DE PREQUESTIONAMENTO. SÚMULAS 211/STJ E 282/STF. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO PARA AJUIZAMENTO DE AÇÃO CIVIL PÚBLICA NA DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO EM MATÉRIA DE DIREITO TRIBUTÁRIO. AGRAVO NÃO PROVIDO.

1. Não há falar em vícios no acórdão nem em negativa de prestação jurisdicional, uma vez que todas as questões necessárias ao deslinde da controvérsia foram analisadas e decididas.

2. O magistrado não está obrigado a responder a todos os argumentos das partes, quando já tenha encontrado fundamentos suficientes para proferir o decisum.

3. "Inadmissível recurso especial quanto à questão que, a despeito da oposição de embargos declaratórios, não foi apreciada pelo tribunal "a quo" (Súmula 211/STJ).

4. "É inadmissível o recurso extraordinário, quando a deficiência na sua fundamentação não permitir a exata compreensão da controvérsia" (Súmula 282/STF).

5. Não há falar em violação aos arts. 1º, parágrafo único, da Lei 7.347/85, 81 do CDC e 5º, II, a, e III, b, da Lei Complementar 75/93, diante da legitimidade do Ministério Público para ajuizamento de ação civil pública na tutela do patrimônio público em matéria de direito tributário, dada a sua natureza difusa.

6. Agravo regimental não provido.

(AgRg no REsp 1.000.906/DF, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 17/05/2011, DJe 26/05/2011 – destaque meu).

Destaque-se, outrossim, precedente da 2ª Turma deste Tribunal Superior, no qual foi adotada a orientação segundo a qual a vedação estampada no art. 1º, parágrafo único, da Lei n. 7.347/1985, *concerne tão somente ao pedido, e não à causa de pedir da ação civil pública:*

ADMINISTRATIVO. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE. ART. 1º, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI N. 7.347/85. ATO DE IMPROBIDADE. OFENSA AO PRINCÍPIO DA LEGALIDADE. MATÉRIA TRIBUTÁRIA COMO CAUSA DE PEDIR. LEGITIMIDADE DO MINISTÉRIO PÚBLICO. AUSÊNCIA DE LEGITIMAÇÃO DA ASSOCIAÇÃO AUTORA. EXCLUSÃO DO FEITO.

1. Hipótese de ação civil pública que se encontra fora do alcance da vedação prevista no parágrafo único do art. 1º da Lei n. 7.347/85, porquanto a matéria tributária figura como causa de pedir, e não como pedido principal, sendo sua análise indispensável para que se constate eventual ofensa ao princípio da legalidade imputado na inicial ao agente político tido como ímprobo.

2. No entanto, os demais pedidos veiculados na ação civil pública - ressarcimento dos contribuintes no valor equivalente ao excesso cobrado a título de taxa de lixo, por meio da constituição de fundo próprio, a ser posteriormente dividido entre os prejudicados – revela que se trata de pretensões insertas na vedação prevista na Lei de Ação Civil Pública quanto ao uso da referida medida judicial na defesa de interesses individuais e de questões tributárias.

3. Nas ações coletivas relacionadas a direitos individuais a legitimidade do Ministério Público não é universal, e decorre diretamente da lei, que atribui ao órgão ministerial funções compatíveis com sua finalidade, nos termos do que dispõe o art.

129, IX, da CF.

4. Controvérsia nos autos que difere do que decidido pelo STF em relação ao TARE (RE 576.155, Rel. Ministro Ricardo Lewandowski, DJe 24.11.2010), hipótese em que a legitimidade do Ministério Público para impugnar o benefício fiscal baseou-se no art. 129, III, da CF, que legitima a atuação do Ministério Público nas ações coletivas em sentido estrito e difusos, e não no art. 129 IX, da CF, este último a relacionar-se de forma direta ao presente caso, por ser a fonte da proteção coletiva dos direitos individuais homogêneos.

5. Recurso especial provido, em parte, para trancar a ação civil pública no tocante aos pleitos de desconstituição dos créditos e repetição de indébito tributários, mantendo-a no que concerne aos supostos atos de improbidade, excluindo, por consequência, a Associação Sociedade de Amigos do Jardim Teixeira do feito, em razão de sua ilegitimidade ativa em demandas fulcradas na Lei n. 8.429/92.

(REsp 1.387.960/SP, Rel. Ministro OG FERNANDES, SEGUNDA TURMA, julgado em 22/05/2014, DJe 13/06/2014 – destaque meu).

Tal panorama jurisprudencial, como visto, reafirma a

legitimidade ativa do Ministério Público para a propositura de ação civil pública destinada à tutela coletiva de diversos direitos de origem homogênea – cujos titulares vão do Erário ao consumidor – ainda que, incidentalmente haja questão tributária a apreciar. Nesse contexto, destaca-se a ação civil pública como instrumento de tutela coletiva de direitos fundamentais, cuja disciplina abarca a proteção contra interferências ao seu pleno exercício, inclusive as de natureza tributária.

V. Do caso concreto

No caso em tela, o Ministério Público Federal ajuizou a presente ação civil pública objetivando, em síntese, a condenação da Fazenda Nacional à obrigação de deduzir, da base de cálculo do Imposto de Renda Pessoa Física 2004/2005, a totalidade dos gastos com instrução, do contribuinte e seus dependentes, incluindo, também, as despesas com aquisição de livros e cursos de informática, idiomas e preparatórios para vestibulares e concursos públicos, bem como a restituição das diferenças positivas alcançadas em razão do novo cálculo, devidamente corrigida.

Aduz o *Parquet* a existência de irrazoável tratamento legislativo não isonômico, porquanto a Lei n. 9.250/1995 não permite, às pessoas físicas contribuintes do Imposto de Renda, a dedução total de despesas com educação, direito fundamental e “um dos aspectos que garantem a dignidade humana”, mas aquiesce que as pessoas jurídicas deduzam “todas as despesas efetuadas” (fl. 07e).

Sustenta, assim, a preponderância do interesse social na pretensão, “evidenciado pelo grande número de contribuintes, (...), projetando reflexos não apenas nas suas próprias vidas e nas de suas famílias, mas em toda a sociedade, pois ameniza o grave problema relacionado ao acesso à educação, além de garantir o objetivo do Estado brasileiro – redução das desigualdades sociais e regionais (art. 3º da CF)” (fl. 18e).

Nesse contexto, penso que a pretensão em análise, sob a perspectiva ora trazida, diz com a proteção de direito fundamental, autorizando o cabimento de ação civil pública proposta pelo Ministério Público.

Com efeito, a vedação estampada no parágrafo único do art. 1º da Lei n. 7.347/1985, como salientado na doutrina e na jurisprudência apontada, não se aplica quando a matéria tributária for apenas *incidental*, buscando-se, de fato, a tutela de direitos indisponíveis, especialmente os

Superior Tribunal de Justiça

direitos fundamentais e ante a legitimação que a própria Constituição da República confere ao *Parquet* (arts. 5º, XXXV e 129, III e § 1º e Lei Complementar n. 75/93, art. 5º, II, a).

Na presente ação civil pública, a pretensão deduzida envolve discussão de natureza tributária que desborda a esfera particular dos contribuintes, relacionando-se ao exercício de direito fundamental, qual seja, o direito à educação, direito social de todos e dever do Estado, e atividade a ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, nos termos dos arts. 6º e 205 da Constituição da República.

Presente está, em meu sentir, o interesse público indispensável ao cabimento da ação civil pública e à correspondente legitimação do Ministério Público para seu manejo.

Posto isso, com a devida vênia ao Sr. Relator, **DOU PROVIMENTO** ao Agravo Interno do Ministério Público Federal para **DAR PROVIMENTO** ao seu Recurso Especial, determinando o retorno dos autos à origem, a fim de que se prossiga no processamento e julgamento da ação civil pública.

É o voto.



**CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA TURMA**

Número Registro: 2014/0150679-9 **AgInt no**
PROCESSO ELETRÔNICO REsp 1.465.282 / SP

Números Origem: 00067687720054036100 1455444 200561000067683 67687720054036100

PAUTA: 23/03/2021

JULGADO: 23/03/2021

Relator

Exmo. Sr. Ministro **GURGEL DE FARIA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro GURGEL DE FARIA

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. EDSON OLIVEIRA DE ALMEIDA

Secretária

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
RECORRIDO : FAZENDA NACIONAL
ADVOGADO : PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL

ASSUNTO: DIREITO TRIBUTÁRIO - Impostos - IRPF - Imposto de Renda de Pessoa Física

AGRAVO INTERNO

AGRAVANTE : MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
AGRAVADO : FAZENDA NACIONAL
ADVOGADO : PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

Prosseguindo o julgamento, a Primeira Turma, por maioria, vencida a Sra. Ministra Regina Helena Costa(voto-vista), negou provimento ao agravo interno, nos termos do voto do Sr. Ministro Relator.

Os Srs. Ministros Manoel Erhardt (Desembargador convocado do TRF-5ª Região), Benedito Gonçalves e Sérgio Kukina votaram com o Sr. Ministro Relator.